

RADA FUNDACJI

Halina Bortnowska-Dąbrowska Marek Antoni Nowicki
Jerzy Ciemniowski Teresa Romer
Janusz Grzelak Mirosław Wyrykowski
Michał Nawrocki

ZARZĄD FUNDACJI

Prezes: Danuta Przywara
Wiceprezes: Maciej Nowicki
Sekretarz: Piotr Kładoczny
Skarbnik: Elżbieta Czyż
Członek Zarządu: Janina A. Kłosowska

Warszawa, 4 kwietnia 2016 r.

668/2016/MPL/MS/MK

Szanowny Pan

Stanisław Gogacz

Przewodniczący Komisji Ustawodawczej

Senatu Rzeczypospolitej Polskiej

UWAGI

Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka

do rozpatrywanej przez Senat ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw, przyjętej przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej na 15. posiedzeniu w dniu 31 marca 2016 r. (druk senacki nr 124).

W związku z przyjęciem przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (dalej „Ustawa”), Helsińska Fundacja Praw Człowieka pragnie przedstawić uwagi do procedowanych obecnie w Senacie Rzeczypospolitej Polskiej zmian legislacyjnych.

1. Konstytucyjne ramy kształtowania ustroju rolnego przez ustawodawcę

W świetle art. 23 Konstytucji nie ulega wątpliwości, że ustawodawca może wprowadzać regulacje prawne ustanawiające pewne ułatwienia i preferencje dla rodzinnych gospodarstw rolnych. Zgodnie bowiem z art. 23 zd. 1 ustawy zasadniczej „Podstawą ustroju rolnego państwa jest gospodarstwo rodzinne.” Jak wskazuje się w doktrynie, tego rodzaju rozwiązania mogą odnosić się np. do kryteriów obszarowych gospodarstw rolnych czy preferowanych kwalifikacji osób

prowadzących gospodarstwo.¹ Regulacje takie muszą jednak przy tym gwarantować także efektywność funkcjonowania gospodarstw rolnych, ponieważ „gospodarstwo rodzinne nie jest celem samym w sobie. (...) powinno ono stanowić efektywną formę gospodarowania, pozwalającą prowadzić produkcję rolną w celu nie tylko zapewnienia „godziwego” utrzymania rodzinom rolniczym, ale także najpełniejszego zaspokojenia potrzeb społeczeństwa. Tylko bowiem tak prowadzone gospodarstwo może stanowić podstawę ustroju rolnego państwa.”²

Należy przy tym zdecydowanie podkreślić, że choć ustawodawca ma swobodę w kształtowaniu ustroju rolnego w celu stworzenia warunków korzystnych dla rozwoju gospodarstw rodzinnych, to swoboda ta nie ma jednak charakteru nieograniczonego.

Już zdanie 2 art. 23 Konstytucji jasno wskazuje, że zasada w nim wyrażona „nie narusza postanowień art. 21 i art. 22.” Oznacza to, że ustawodawca normując kwestie związane z ustrojem rolnym może działać „tylko w takim zakresie i tylko w takich formach, które nie naruszają prawa własności i wolności działalności gospodarczej”.³ Z powyższego wynika, że jeśli tego rodzaju regulacje ingerują w jakimś stopniu w ww. wolności człowieka, to muszą być zgodne z zasadą proporcjonalności wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji, nawet jeśli rzeczywiście mogą przyczynić się do pełniejszej realizacji zasady wyrażonej w art. 23 ustawy zasadniczej. Muszą więc służyć realizacji jednego z celów wymienionych w Konstytucji, być przydatne i niezbędne do jego osiągnięcia, nie mogą nakładać na jednostkę nadmiernych ciężarów (być proporcjonalne *sensu stricto*) oraz nie mogą naruszać istoty wolności i praw konstytucyjnych. Analizując unormowania ingerujące w wolności i prawa jednostki należy także mieć na uwadze m.in. art. 77 ust. 2 Konstytucji, stosownie do którego „Ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw.” Raz jeszcze należy bowiem podkreślić, że art. 23 Konstytucji nie może uzasadnić odstępstwa od ogólnych zasad ograniczania wolności i praw konstytucyjnych, lecz może jedynie być brany pod uwagę przy ich wykładni.⁴

W tym kontekście, szczególną uwagę należy zwrócić na konieczność poszanowania przez ustawodawcę istoty konstytucyjnego prawa własności. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego,⁵ określenie „istoty” prawa własności musi nawiązywać do podstawowych składników tego prawa, tak jak ukształtowały się one w historii jego rozwoju. Obejmują one w szczególności możliwość korzystania z przedmiotu własności oraz pobierania pożytków. Możliwości te mogą być poddawane różnego rodzaju ograniczeniom przez ustawodawcę, jeżeli jednak ich zakres przybierze taki rozmiar, że niwecząc podstawowe składniki prawa własności, wydrąży je z rzeczywistej treści i przekształci w pozór tego prawa, to naruszona zostanie podstawowa treść („istota”) prawa własności, a to jest konstytucyjnie niedopuszczalne. Może do tego dojść np. gdy ustawodawca postawi właściciela w sytuacji, gdy jego własność musi mu przynosić straty, a zarazem nałoży na właściciela obowiązekłożenia na utrzymanie przedmiotu tej własności w określonym stanie⁶, gdy właściciel zostanie zobowiązany do zbycia własności na rzecz innych podmiotów bez możliwości wyboru osoby nabywcy i wpływu na wysokość uzyskanego w zamian świadczenia⁷ lub gdy właściciel zostanie całkowicie pozbawiony

¹ M. Zubik, *Gospodarstwo rodzinne – niedoceniona szansa współkształtowania konstytucyjnych podstaw ustroju rolnego poprzez sądownictwo konstytucyjne* [w:] P. Litwiniuk (red.), *Prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i innych państwa Unii Europejskiej*, Warszawa 2015, s. 56.

² Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 31 stycznia 2001 r., sygn. P 4/99.

³ L. Garlicki, uwaga nr 7 do art. 23 Konstytucji RP [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 6.

⁴ *Ibidem*, s. 7.

⁵ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 stycznia 2000 r., sygn. P 11/98.

⁶ Zob. np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 25 maja 1999 r., sygn. SK 9/98.

⁷ Zob. np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 30 października 2001 r., sygn. K 33/00.

możliwości korzystania z przedmiotu swej własności i rozporządzania nim⁸. W kontekście omawianej Ustawy szczególną uwagę warto zwrócić na jedno z kluczowych uprawnień właścicielskich tworzących istotę prawa własności, a więc prawo do rozporządzania przedmiotem własności. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny „możliwość rozporządzania (dysponowania) przedmiotem własności jest jednym z najważniejszych i fundamentalnych elementów tego prawa. Klasyczna, wywodząca się jeszcze z prawa rzymskiego, koncepcja własności zakłada bowiem, że właściciel może swobodnie przenieść swoje prawo na inną osobę, i to nie tylko aktem *inter vivos* (łac. między żywymi – przyp.), ale i *mortis causa* (łac. na wypadek śmierci – przyp.). Uprawnienie do rozporządzania (*ius disponendi*) oznacza również możliwość swobodnego zachowania własności określonej rzeczy przez jej właściciela, dopóki jest to zgodne z jego wolą”.⁹ Nie oznacza to, że ustawodawca w ogóle nie może posługiwać się takimi instrumentami jak prawo odkupu czy pierwokupu nieruchomości rolnych przez agencje państwowe, niemniej jeśli uprawnienia te są blankietowe i pozostawione do całkowitej swobodnej dyspozycji organów państwa, to może dojść do naruszenia samego jądra prawa własności.¹⁰

Ponadto, rozwiązania wprowadzane przez ustawodawcę nie mogą mieć charakteru dyskryminacyjnego. Jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny, w celu dokonania oceny, czy dany przepis narusza konstytucyjną zasadę równości „po pierwsze, należy ustalić, czy można wskazać wspólną cechę istotną, uzasadniającą równe traktowanie określonych podmiotów (...); Po drugie, konieczne jest stwierdzenie, czy prawodawca zróżnicował prawa lub obowiązki podmiotów znajdujących się w takiej samej lub podobnej sytuacji prawnie relewantnej. Po trzecie wreszcie, jeżeli prawodawca odmiennie potraktował podmioty charakteryzujące się wspólną cechą istotną, to (...) niezbędne okazuje się rozważenie, czy wprowadzone od tej zasady odstępstwo można uznać za dopuszczalne. Odstępstwo takie jest dozwolone, jeżeli zróżnicowanie odpowiada wymogom relewantności, proporcjonalności oraz powiązania z innymi normami, zasadami lub wartościami konstytucyjnymi, w tym w szczególności z zasadą sprawiedliwości społecznej.”¹¹ Na gruncie przepisów dotyczących preferencji prawnych dla rodzinnych gospodarstw rolnych do dyskryminacji może dojść w dwóch sferach. Po pierwsze, może dojść do arbitralnego, nadmiernego uprzywilejowania gospodarstw rodzinnych kosztem innych gospodarstw, nieznanego uzasadnienia w świetle aksjologii konstytucyjnej. Po drugie, może dojść do nierównego traktowania przez ustawodawcę różnych podmiotów znajdujących się w obrębie jednej konstytucyjnej kategorii „gospodarstw rodzinnych”. Należy bowiem pamiętać, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału, pojęcia konstytucyjne mają znaczenie autonomiczne i nie można ich interpretować w świetle norm ustawowych. Oznacza to, że może dojść do sytuacji, w której ustawodawca zdefiniuje „gospodarstwo rodzinne” w sposób za wąski, w sposób arbitralny wyłączając z tej kategorii takie gospodarstwa, które mają charakter rodzinnych w rozumieniu art. 23 Konstytucji. Przepisy takie mogłyby polegać np. na wprowadzeniu niezasadnych ograniczeń obszarowych czy też przyjęciu nieuzasadnionej, zbyt wąskiej definicji „rodziny”. Także i te regulacje musiałyby zostać uznane za niezgodne z konstytucyjną zasadą równości.

Po trzecie wreszcie, regulując ustrój rolny w zgodzie z art. 23 Konstytucji, ustawodawca powinien respektować także art. 20 Konstytucji, stosownie do którego podstawę ustroju gospodarczego RP stanowi społeczna gospodarka rynkowa oparta m.in. na wolności działalności gospodarczej oraz własności prywatnej. Jak wskazuje L. Garlicki przepis ten „nie kwestionuje (...) dopuszczalności istnienia własności innych podmiotów (...), ale nakłada na ustawodawcę zwykłego obowiązek

⁸ Zob. np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 18 września 2008 r., sygn. K 7/07.

⁹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 18 marca 2010 r., sygn. K 8/08.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 marca 2015 r., sygn. akt K 39/13.

zapewnienia szczególnej pozycji własności prywatnej. W aspekcie polityczno-systemowym polega to na obowiązku takiego zorganizowania systemu gospodarczego, by dominowała w nim własność podmiotów prywatnych”.¹² Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że art. 23 Konstytucji „wyklucza powrót do systemu opartego na dominacji własności państwa i podmiotów (przedsiębiorstw) o państwowym charakterze”.¹³ Nie oznacza to oczywiście, że Skarb Państwa nie może posiadać żadnego majątku, niemniej własność państwowa powinna służyć przede wszystkim realizacji przewidzianych w Konstytucji zadań państwa i nie może naruszać zasady dominacji własności prywatnej.¹⁴ W kontekście przepisów regulujących ustrój rolny państwa z analizowanego przepisu wynika m.in., że ustawodawca nie powinien wprowadzać rozwiązań prawnych, które prowadziłyby do nadmiernej koncentracji własności gruntów rolnych w rękach Skarbu Państwa.

2. Kontekst prawa Unii Europejskiej

Należy dodać, że Ustawa dotyczy kwestii, które objęte są zakresem regulacji prawa Unii Europejskiej. W dniu 1 maja 2016 r. zakończy się 12-letni okres ochronny na zakup polskiej ziemi rolnej przez cudzoziemców określony w ust. 4.2 załącznika XII do Aktu o przystąpieniu Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej. Po upływie okresu ochronnego zastosowanie znajdą generalne zasady prawa unijnego. W świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej: „(...) należy przypomnieć, że wykonywanie prawa do nabywania, użytkowania i zbywania dóbr nieruchomości na terytorium innego państwa członkowskiego, które stanowi niezbędne uzupełnienie swobody przedsiębiorczości, tak jak to wynika z art. 44 ust. 2 lit. e) WE (wyrok z dnia 30 maja 1989 r. w sprawie 305/87 Komisja przeciwko Grecji, Rec. str. 1461, pkt 22), powoduje przepływ kapitału (wyrok z dnia 5 marca 2002 r. w sprawach połączonych C-515/99, od C-519/99 do C-524/99 i od C-526/99 do C-540/99 Reisch i in., Rec. str. I-2157, pkt 29)”¹⁵.

Swoboda przepływu kapitału uregulowana została w art. 63 i następnych Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TfUE). Trybunał Sprawiedliwości podkreślał, że do środków zakazanych obecnym art. 63 TfUE należą takie, które mogą zniechęcić osoby niebędące rezydentami do dokonania inwestycji w danym państwie członkowskim, lub które mogą zniechęcić rezydentów tego państwa członkowskiego do dokonywania inwestycji w innych państwach¹⁶.

Trybunał Sprawiedliwości zauważył jednak również, że w drodze odstępstwa od zakazu wyrażonego w art. 63 TfUE można dopuścić taki środek, który dąży do celu służącego interesowi ogólnemu, a który jest stosowany w sposób niedyskryminujący, jak również przestrzega zasady proporcjonalności¹⁷. W sprawie *Fertersen*, rząd Danii podkreślał, że *ratio legis* przepisów krajowych stanowiących tło pytania prejudycjalnego (wprowadzających obowiązek stałego miejsca zamieszkania na zakupionej nieruchomości przez osiem lat – przyp.) obejmowało, m.in. zachowanie uprawy gruntów rolnych poprzez zagospodarowanie bezpośrednie i zapewnienie, aby nieruchomości rolne były w przeważającym stopniu zamieszkiwane i uprawiane przez ich

¹² L. Garlicki, uwaga nr 9 do art. 20 Konstytucji RP [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 10.

¹³ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 21 marca 2000 r., sygn. K 14/99.

¹⁴ L. Garlicki, *op. cit.*, s. 11-12.

¹⁵ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 25 stycznia 2007 r. w sprawie C-370/05 *Postępowanie karne przeciwko Uwe Kay Festersen* (ECLI:EU:C:2007:59); par. 22 i przywołane tam orzecznictwo.

¹⁶ *Ibidem*, par. 24.

¹⁷ *Ibidem*, par. 26 i przywołane tam orzecznictwo.

właścicieli, jak również wspieranie rozsądnego użytkowania dostępnych gruntów, poprzez zwalczanie presji rynku nieruchomości¹⁸. Trybunał Sprawiedliwości zasadniczo zgodził się, że cele takie leżą w interesie ogólnym i mogą uzasadniać ograniczenia swobodnego przepływu kapitału, jednakże w tej konkretnej sytuacji proponowany środek w ocenie Trybunału nie spełniał testu proporcjonalności¹⁹.

W świetle powyższych stwierdzeń, dalsze rozważania przedstawione w niniejszej opinii HFPC dotyczące spełnienia wymogu proporcjonalności mogą być relewantne z perspektywy oceny zmian normatywnych wprowadzanych Ustawą z prawem Unii Europejskiej.

3. Opinia w zakresie poszczególnych artykułów Ustawy

Z uwagi na szeroki zakres zmian wprowadzanych niniejszą Ustawą, opinia HFPC ograniczy się do wybranych zagadnień, które naszym zdaniem mają szczególne znaczenie z perspektywy ochrony praw i wolności jednostki.

a) Art. 3 pkt 2 Ustawy

Omawiany artykuł Ustawy wprowadza § 3 do dotychczasowej treści art. 172 Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 121, z późn. zm.), polegający na tym, że nabyć nieruchomość rolną w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (dalej „u.k.u.r.”) przez zasiedzenie będzie mógł jedynie rolnik indywidualny w rozumieniu przepisów tej ustawy, jeżeli – ustalona zgodnie z przepisami art. 5 ust. 2 i 3 tej ustawy – powierzchnia nabywanej nieruchomości rolnej wraz z nieruchomościami rolnymi stanowiącymi jego własność nie przekroczy 300 ha użytków rolnych. W opinii HFPC przywołaną zmianę rozpatrywać należy razem z art. 15 Ustawy, który przewiduje, że zmiany wprowadzanej art. 3 pkt 2 Ustawy nie stosuje się, jeżeli zasiedzenie skończyłoby się przed upływem 3 lat od dnia wejścia w życie Ustawy.

Art. 15 Ustawy przewiduje więc przejściową ochronę posiadaczy niespełniających warunków wymienionych w art. 3 pkt 2 Ustawy. Zważywszy na długość terminów zasiedzenia nieruchomości wynikającą z treści art. 172 Kodeksu cywilnego – dwadzieścia lub trzydzieści lat, wydaje się, że okres przejściowy 3 lat jest zbyt krótki, aby uznać go za zgodny z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą ochrony interesów w toku. Trybunał Konstytucyjny podkreślał, że: „Zasada ochrony interesów w toku chroni przedsięwzięcia - na przykład gospodarcze i finansowe - rozpoczęte pod rządami uregulowań wcześniejszych i nadal trwające w chwili zmiany przepisów. Zapewnia ona jednostce ochronę w sytuacji, w której przepisy prawa wyznaczają pewien horyzont czasowy realizacji określonych przedsięwzięć ze swej natury rozłożonych w czasie i faktycznie rozpoczętych w okresie ich obowiązywania. Ustawodawca powinien ustanowić przepisy intertemporalne umożliwiające dokończenie rozpoczętych przedsięwzięć stosownie do przepisów obowiązujących w chwili ich rozpoczęcia albo stworzyć inną możliwość dostosowania się do zmienionej regulacji prawnej (zob. wyrok z 5 stycznia 1999 r., sygn. K 27/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 1). Istotą omawianej zasady jest to, by - w przewidzianym prawem horyzoncie czasowym - nie dochodziło do zmiany <<reguł gry>> (zob. wyrok z 20 stycznia 2010 r., sygn. Kp 6/09, OTK ZU nr 1/A/2010, poz. 3).²⁰”.

Zdaniem HFPC, w celu należytego zrealizowania konstytucyjnej zasady ochrony interesów w toku, okres przejściowy ochrony posiadaczy niespełniających warunków z art. 3 pkt 2 Ustawy należałoby wydłużyć. W przeciwnym wypadku mogłoby dojść do sytuacji, w której, np.

¹⁸ *Ibidem*, par. 27.

¹⁹ *Ibidem*, par. 44.

²⁰ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 lipca 2013 r. w sprawie o sygn. P 4/11, pkt. 3.2.

posiadacz samoistny w dobrej wierze, który w dniu 30 kwietnia 2016 r. posiadał nieruchomość nieprzerwanie od lat 16, nie będzie mógł nabyć jej własności w wyniku zasiedzenia, o ile nie spełni warunków wymienionych w art. 3 pkt 2 Ustawy, pomimo że minęło już 80% czasu wymaganego do uzyskania własności nieruchomości i że mógł on związać z tą nieruchomością swoje plany ekonomiczne i życiowe. Równocześnie należy wskazać, że wydłużenie okresu ochronnego przewidzianego w art. 15 ustawy nie stoi w sprzeczności z zasadniczym celem deklarowanym przez projektodawców Ustawy, tj. wzmocnieniem „ochrony ziemi rolniczej w Polsce przed jej spekulacyjnym wykupywaniem przez osoby krajowe i zagraniczne, które nie gwarantują zgodnego z interesem społecznym wykorzystania nabytej ziemi na cele rolnicze”²¹.

b) Art. 6 pkt 8 lit. a Ustawy

Art. 6 pkt 8 lit. a Ustawy przewiduje uchylenie art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (dalej „u.g.n.r.s.p.”), w myśl którego pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości Zasobu przysługuje byłym właścicielom zbywanej nieruchomości lub jego spadkobiercom, jeżeli nieruchomość została przejęta na rzecz Skarbu Państwa przed dniem 1 stycznia 1992 r. Skutkiem uchylenia tego przepisu będzie pozbawienie właścicieli, którzy utracili swoje grunty na podstawie przepisów uchwalanych w PRL, nierzadko nieprzewidujących żadnych rekompensat z tytułu nacjonalizacji, prawa do pierwszeństwa w nabyciu ziemi państwowej. Należy przy tym zaznaczyć, że derogację wskazanej normy przewiduje też ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz. U. poz. 1433), która sama ma zostać uchylona wraz z wejściem w życie Ustawy.

W uzasadnieniu projektu projektodawcy wskazali, że prawo pierwszeństwa nie jest prawem podmiotowym ani prawem majątkowym, a tym samym nie podlega ochronie z mocy art. 64 Konstytucji. Pozbawienie dawnych właścicieli (ich spadkobierców) prawa pierwszeństwa nie wpłynie na możliwość dochodzenia należnych im rekompensat w postępowaniach cywilnych lub administracyjnych. Jednocześnie, zdaniem projektodawców, ważny interes publiczny przemawiający za uchyleniem wskazanych tu regulacji, gdyż praktyka wskazuje, że bardzo często byli właściciele (ich spadkobiercy) korzystali z prawa pierwszeństwa jedynie po to, by nabyć grunty na preferencyjnych zasadach, a następnie odsprzedać je z zyskiem.

W ocenie HFPC uchylenie art. 29 ust. 1 pkt 1 u.g.n.r.s.p. bez jednoczesnego zapewnienia byłym właścicielom innej formy zadośćuczynienia musi wywoływać kontrowersje. Pragniemy przypomnieć, że zgodnie z uchwałą Trybunału Konstytucyjnego z 18 czerwca 1996 r. (sygn. W 19/95), podjętą jeszcze przed wejściem w życie obecnej Konstytucji na tle art. 23 ust. 4 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (t.j. Dz. U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127 z późn. zm.), lecz istotną także w kontekście omawianych tu regulacji, prawo pierwszeństwa ma charakter rekompensaty moralnej dla dawnych właścicieli i chroni ich słusze interesy. Trybunał wskazał wręcz, że „poszanowanie własności wymaga, aby te osoby były brane pod uwagę w pierwszej kolejności jako potencjalni nabywcy w sytuacji, w której nieruchomość jest przeznaczona do zbycia.”

Derogacja analizowanego przepisu będzie oznaczać pozbawienie dawnych właścicieli nawet tej bardzo ograniczonej formy zadośćuczynienia, jaką jest prawo pierwszeństwa, co wydaje się niezgodne z wartościami, na których opiera się Konstytucja. Wprawdzie w najnowszym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny dość sceptycznie wypowiadał się na temat istnienia

²¹ Uzasadnienie do Rządowego projektu ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Druk sejmowy nr 293), str. 2.

konstytucyjnego obowiązku przeprowadzenia procesu reprivatyzacji²² niemniej według HFPC ustawodawca nie powinien zupełnie ignorować krzywd doznanych przez byłych właścicieli w systemie komunistycznym, zwłaszcza jeśli można im częściowo zadośćuczynić nie narażając na szwank budżetu państwa czy samorządu, poprzez instytucje takie jak omawiane tu prawo pierwszeństwa. Obowiązek utrzymywania tego rodzaju konstrukcji prawnych można wywieść np. z art. 20 Konstytucji, który „stanowi czytelny nakaz skierowany do ustawodawcy, aby unormował w sposób kompleksowy stosunki własnościowe w dziedzinach dotychczas pozostających pod rządami dawnych norm, a zwłaszcza dokończył proces prywatyzacji i reprivatyzacji”.²³

HFPC nie podziela przy tym zapatrywania projektodawców, że wystarczającą rekompensatą byłym właścicielom zapewniają przepisy odrębne, umożliwiające im dochodzenie swoich praw w postępowaniu cywilnym lub administracyjnym. Z uwagi bowiem na brak ustawy reprivatyzacyjnej, właściciele, którzy utracili swoje nieruchomości na podstawie przepisów nacjonalizacyjnych nie przewidujących żadnego odszkodowania i gdy nie doszło przy tym do naruszenia obowiązujących ówczesnie przepisów ustawowych, nie mają w obecnym stanie prawnym możliwości dochodzenia zwrotu gruntów lub wypłaty odszkodowania z tytułu ich utraty. W ich przypadku prawo pierwszeństwa miało więc bardzo istotne znaczenie. Do tej grupy właścicieli możemy zaliczyć m.in. tych, którzy utracili swoje grunty na podstawie dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz. U. Nr 50, poz. 279, dalej: „Dekret”). Dekret ten stanowił, że nieruchomości nim objęte miały przejść na własność Skarbu Państwa w całości, bezzwłocznie i bez żadnego wynagrodzenia. Trybunał Konstytucyjny nie miał wątpliwości co do tego, że akt ten „był jednym z wielu działań zmierzających do osłabienia zdolności oporu społeczeństwa wobec narzuconego systemu politycznego i stanowiącej jego podstawę ideologii”.²⁴

Nieprzekonująco brzmią także argumenty, jakoby odebranie byłym właścicielom prawa pierwszeństwa miało być konieczne dla ochrony przed spekulacją ziemią. Realizacji tego celu mają bowiem służyć dalsze szczegółowe rozwiązania przewidziane w Ustawie, od których przestrzegania nie byłiby przecież zwolnieni również i dawni właściciele nabywający od Skarbu Państwa grunty na podstawie uchylanego przepisu.

Podsumowując, zdaniem HFPC uchylenie art. 29 ust. 1 pkt 1 u.g.n.r.s.p. musi budzić poważne zastrzeżenia natury konstytucyjnej, jak również i moralnej, zważywszy na szereg nadużyć, jakich dopuszczały się władze komunistyczne przy pozbawianiu prywatnych właścicieli ich mienia, którym do dnia dzisiejszego w wielu przypadkach nie zadośćuczyniono.

c) Art. 6 pkt 9 Ustawy w zakresie, w jakim dodaje do u.g.n.r.s.p. art. 29a

Art. 6 pkt 9 Ustawy wprowadza do u.g.n.r.s.p. m.in. art. 29a, który reguluje, jakie zobowiązania należy nałożyć w umowie sprzedaży na nabywcę nieruchomości rolnej pochodzącej z Zasobu, jakie są skutki prawne niewywiązywania się z tych obowiązków oraz w jakich okolicznościach można otrzymać zgodę na odstąpienie od nich.

HFPC pragnie podkreślić, że swoboda ustawodawcy w określaniu treści umowy sprzedaży dotyczącej nieruchomości rolnej Skarbu Państwa jest szersza aniżeli w przypadku ingerencji w treść umów zawieranych pomiędzy jednostkami prywatnymi. Nadużyciem byłoby oczywiście odwoływanie się tu do gwarantowanej konstytucyjnie swobody umów, która

²² Zob. przede wszystkim postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 października 2015 r., sygn. akt P 6/13.

²³ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 164.

²⁴ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 28 listopada 2001 r., sygn. SK 5/01.

Skarbowi Państwa i działającej w jego imieniu Agencji nie przysługuje,²⁵ niemniej jak słusznie wskazuje w swojej opinii Rada Legislacyjna „nie istnieje (...) konstytucyjnie chronione prawo jednostki ‘do nabycia własności’ od państwa.” Zdaniem HFPC, swoboda ustawodawcy w określaniu warunków umów sprzedaży nieruchomości rolnych wchodzących w skład Zasobu nie może jednak uzasadniać nakładania na nabywców zobowiązań niepowiązanych z realizacją polityki rolnej wynikającej z art. 23 Konstytucji, jak również takich, które mają charakter dyskryminacyjny, arbitralny lub w sposób nieproporcjonalnie ingerujący w wolności i prawa nabywców.

Zgodnie z art. 29a ust. 1 u.g.n.r.s.p. umowa sprzedaży nieruchomości wchodzącej w skład Zasobu zbywanej na zasadach określonych w art. 29 ust. 1 (tj. jednemu z podmiotów, którym przysługuje ustawowe prawo pierwszeństwa) i 3b (tj. w przetargu ograniczonym skierowanym do jednego z podmiotów wymienionych w tym przepisie) lub art. 31 ust. 2 (tj. sprzedaż z rozłożeniem ceny na raty) zawiera w szczególności zobowiązanie nabywcy nieruchomości do nieprzenoszenia własności nieruchomości nabytej z Zasobu przez okres 15 lat od dnia nabycia nieruchomości oraz do prowadzenia działalności rolniczej na niej w tym okresie, przy czym jeśli nabywcą jest osoba fizyczna, to działalność rolnicza musi być prowadzona osobiście. Ponadto, umowa powinna zobowiązywać nabywcę do nieustanawiania hipoteki na nieruchomości na rzecz innych podmiotów niż Agencja w okresie 15 lat od dnia jej nabycia. Ustawa przewiduje również wprowadzenie do umowy sprzedaży swoistej kary umownej na wypadek naruszenia ww. zobowiązań – ma ona wynosić 40% ceny sprzedaży nieruchomości. Dodatkową konsekwencją naruszenia wspomnianych obowiązków jest niemożność uczestnictwa w przetargach, o których mowa w art. 29 ust. 3b u.g.n.r.s.p.

Warto w tym miejscu zauważyć, że warunki te są zbliżone do tych, które przewidziane były w „Propozycji treści oświadczeń kupującego i postanowień wymaganych przez Agencję w każdej umowie sprzedaży nieruchomości Zasobu niezależnie od powierzchni, trybu i warunków sprzedaży” zawartej w Załączniku do Zarządzenia nr 29/13 Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych z dnia 5 grudnia 2013 r. w sprawie sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Okres, przez który ograniczona była możliwość rozporządzania nieruchomością w dokumencie tym został jednak ustanowiony na poziomie 10 lat.

Jednocześnie, ustawa przewiduje pewne wyjątki od zakazu zbywania i ustanawiania hipotek na nieruchomości rolnej nabytej z Zasobu w okresie 15 lat od jej nabycia. Dopuszczalne jest zatem przeniesienie własności nieruchomości na rzecz zstępnego lub przysposobionego, a w przypadku ich braku – krewnego w linii bocznej albo gdy na transakcję taką wyrazi zgodę Agencja. Zgoda ta może być jednak udzielona wyłącznie, gdy nabywca nieruchomości jest osobą fizyczną zamierzającą powiększyć gospodarstwo rodzinne albo posiadającą kwalifikacje rolnicze w rozumieniu przepisów o kształtowaniu ustroju rolnego i zamierzającą utworzyć gospodarstwo rodzinne, albo której przyznano pomoc finansową w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020 jako pomoc w rozpoczęciu działalności gospodarczej na rzecz młodych rolników. Agencja może także wyrazić zgodę na obciążenie nieruchomości hipoteką, jeśli ma ona stanowić zabezpieczenie spłaty kredytu zaciąganego na jeden z czterech celów wymienionych w art. 29a ust. 4 pkt 2 u.g.n.r.s.p. (m.in. zakup nieruchomości rolnej na powiększenie gospodarstwa rodzinnego czy odbudowę budynków zniszczonych w wyniku zdarzeń losowych).

²⁵ Zob. np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 stycznia 2011 r., sygn. akt P 44/08.

Zdaniem HFPC warunki przewidziane w ww. mają charakter nieproporcjonalny do celów, które zamierza realizować ustawodawca.

Wymóg osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego, co zgodnie z art. 6 ust. 2 u.k.u.r. należy rozumieć jako obowiązek osobistej pracy właściciela w gospodarstwie rolnym oraz podejmowanie przez niego wszelkich decyzji dotyczących prowadzenia działalności rolniczej w tym gospodarstwie, sam w sobie nie powinien budzić wątpliwości pod kątem zgodności Konstytucją. Wydaje się jednak, że okres, podczas którego ma on obowiązywać został jednak ustanowiony na zbyt wysokim poziomie, zwłaszcza że początkowo proponowano wprowadzenie okresu o 5 lat krótszego. Surowość tę jedynie częściowo łagodzą wyjątki przewidujące możliwość zbycia nieruchomości na rzecz osoby najbliższej lub za zgodą Agencji na rzecz innego podmiotu. Należy bowiem zwrócić uwagę, że wyjątki te dotyczą jedynie możliwości przeniesienia własności nieruchomości, ale już nie innych form rezygnacji z osobistego prowadzenia gospodarstwa np. oddania nieruchomości w dzierżawę lub w posiadanie innemu podmiotowi. Oznacza to, że rolnik, który oddałby w dzierżawę lub posiadanie grunt osobie bliskiej (np. dlatego, że ze względu na chorobę nie byłby w stanie na niej gospodarować) złamałby umowę i narażał się na sankcje w postaci ww. wysokiej kary umownej. Z kolei drugi wyjątek, a więc zbycie nieruchomości za zgodą Agencji, budzi zastrzeżenia z uwagi na przyznanie Agencji nadmiernie uznaniowych uprawnień, jak również brak regulacji dotyczących trybu i formy, w jakiej ma ona udzielać ww. zgody (zob. niżej).

Nasze wątpliwości budzą również przepisy regulujące zakaz obciążania hipoteką nieruchomości rolnych nabywanych od Skarbu Państwa. Jak już zostało wskazane powyżej, ustawa stanowi, że odstępstwo od tego zakazu będzie dopuszczalne jedynie za zgodą Agencji, która będzie mogła zostać wydana w przypadku zaciągania kredytu na jeden z pięciu celów wymienionych w ustawie. Należy jednak zwrócić uwagę, że Ustawa posługuje się zwrotem „Agencja może wyrazić zgodę”, a nie „Agencja wyraża zgodę”, co oznacza, że decyzja Agencji będzie w tym względzie absolutnie uznaniowa. Innymi słowy, nawet jeśli rolnik będzie chciał zaciągnąć kredyt hipoteczny w celu odbudowy budynków gospodarczych zniszczonych w pożarze, to Agencja nie będzie zobligowana do wyrażenia zgody na obciążenie nieruchomości rolnej. Co więcej, jeśli rolnik zaciągnie kredyt hipoteczny nie prosząc Agencji o zgodę, to zostanie zobowiązany do zapłaty kary umownej, nawet jeśli zachodzi jedna z pięciu uzasadnionych okoliczności, o których mowa powyżej. W ocenie HFPC, takie rozwiązanie jest niekorzystne i nadmiernie utrudnia prowadzenie działalności rolniczej.

Jest to tym bardziej widoczne, że Ustawa nie reguluje trybu udzielania ww. zgody, a więc np. takich kwestii jak termin, w jakim powinna ona zostać udzielona czy możliwość odwołania się od decyzji odmownej. Art. 29a ust. 5 u.g.n.r.s.p. stanowi jedynie, że tryb ten (obejmujący także zgodę na zbycie nieruchomości) ma zostać ustalony w rozporządzeniu Ministra właściwego do spraw rozwoju wsi, który powinien mieć na względzie „określenie danych i dokumentów niezbędnych do prawidłowego rozpatrzenia wniosku”. W ocenie HFPC delegacja zawarta w cytowanym przepisie jest zbyt niedookreślona, a tym samym niezgodna z Konstytucją. Jak bowiem wskazuje Trybunał Konstytucyjny „wszelkie upoważnienie ustawy, w odniesieniu do którego nie da się wskazać żadnych treści ustawowych, które pełniłyby rolę ‘wytycznych dotyczących treści aktu’, jest sprzeczne z Konstytucją”.²⁶ Ponadto, naszym zdaniem podstawowe kwestie związane z trybem udzielania zgody i jej formą (np. czy jest ona wydawana w formie decyzji administracyjnej) powinny zostać uregulowane na poziomie ustawowym. W przeciwnym razie może dojść do ingerencji w konstytucyjne wolności i prawa jednostek na poziomie rozporządzenia, co byłoby niezgodne z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

²⁶ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 czerwca 2008 r., sygn. P 23/07.

W świetle powyższego wydaje się, że w obiektywnie uzasadnionych przypadkach, takich jak wspomniane pięć okoliczności wymienionych w art. 29a ust. 4 pkt 2 u.g.n.r.s.p., wymóg zgody Agencji na obciążenie nieruchomości rolnej hipoteką powinien zostać zastąpiony nałożeniem na rolników obowiązku notyfikacji woli zaciągnięcia kredytu. Notyfikacja mogłaby być skorelowana z przyznaniem Agencji prawa do sprzeciwienia się takiemu obciążeniu, jeśli uważałaby ona, że okoliczności wskazane w notyfikacji są nieprawdziwe bądź nie mieszczą się w katalogu przesłanek uzasadniających obciążenie nieruchomości hipoteką. Od ewentualnego sprzeciwu Agencji powinna istnieć droga odwoławcza.

d) Art. 7 pkt 3 lit. b Ustawy

Przywołany przepis Ustawy, wprowadzający do art. 2 ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz. U. z 2012 r. poz. 803) pkt 6 zawierający definicję „osoby bliskiej” odstępuje od definicji, która była stosowana na potrzeby tej ustawy dotychczas. W dotychczasowym stanie prawnym art. 3 ust. 5 pkt 1 oraz art. 4 ust. 4 pkt 2 u.k.u.r. przyjmowały rozumienie pojęcia „osoby bliskiej” z ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2015 r. poz. 1774). Definicja „osoby bliskiej” wprowadzona Ustawą, w przeciwieństwie do zawartej w art. 4 pkt. 13 ustawy o gospodarce nieruchomościami, nie obejmuje osoby, która pozostaje ze zbywcą faktycznie we wspólnym pożyciu.

W opinii HFPC, definicja „osoby bliskiej” dodawana przez Ustawę budzi poważne zastrzeżenia z perspektywy oceny spójności terminologicznej i aksjologicznej całego systemu prawa. Warto wskazać, że, np. w ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny (Dz.U. 1997 nr 88 poz. 553), w myśl art. 115 § 11 przez osobę najbliższą należy rozumieć małżonka, wstępnego, zstępnego, rodzeństwo, powinowatego w tej samej linii lub stopniu, osobę pozostająca w stosunku przysposobienia oraz jej małżonka, a także osobę pozostającą we wspólnym pożyciu. Na bliski charakter więzi łączącej dwie osoby pozostające we wspólnym pożyciu wskazuje Sąd Najwyższy (tutaj na przykładzie konstrukcji użytej w Kodeksie karnym): „(...) <<osoba pozostająca we wspólnym pożyciu>> określa osobę, która pozostaje z inną osobą w takiej relacji faktycznej, w której pomiędzy nimi istnieją jednocześnie więzi duchowe (emocjonalne), fizyczne oraz gospodarcze (wspólne gospodarstwo domowe). Ustalenie istnienia takiej relacji, tj. <<we wspólnym pożyciu>>, jest możliwe także wtedy, gdy brak określonego rodzaju więzi jest obiektywnie usprawiedliwiony.”²⁷ Zgodzić się jednak należy również ze stanowiskiem Prokuratury Generalnej Skarbu Państwa, że do definicji „osoby bliskiej” wprowadzanej opiniowaną Ustawą należałoby dodać małżonków zstępnych zbywcy nieruchomości rolnej (tj. zięcia lub synową)²⁸.

Warto również podkreślić, że w art. 71 ust. 1 Konstytucji RP w mowa jest o tym, że „Państwo w swojej polityce społecznej i gospodarczej uwzględnia dobro rodziny.”. Jak wskazuje się w doktrynie: „Rodzina jest społecznością wcześniejszą od państwa i wielu innych instytucji. Ten naturalny charakter rodziny wiąże się z tym, że ma ona pewne prawa naturalne, przyrodzone, których państwo nie kreuje, ale powinno je chronić.”²⁹. Prof. Winczorek podkreślał ponadto, że „Konstytucja nie daje podstaw do wykluczenia z kręgu rodzin także takich wspólnot, w których związek kobiety i mężczyzny nie został prawnie zalegalizowany, zwłaszcza gdy pojawiły się w nim dzieci. Wprawdzie kodeks rodzinny i opiekuńczy w rozdziale poświęconym prawom i

²⁷ Uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 25 lutego 2016 r. w sprawie o sygn. akt I KZP 20/15.

²⁸ Opinia Prokuratury Generalnej Skarbu Państwa do projektu ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw, str. 6.

²⁹ M. Bartoszewicz, *Komentarz do art. 71 Konstytucji RP* (w:) Haczkowska Monika (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Komentarz, LexiNexis, 2014.

obowiązkom małżonków (art. 23 i 27) wspomina, że małżonkowie są zobowiązani do działania na rzecz dobra i do zaspokajania potrzeb rodziny, <<którą przez swój związek założyli>>, ale istnienie takiego związku nie jest tu wskazane jako warunek konieczny jej istnienia.”³⁰.

Zdaniem HFPC umieszczenie osoby pozostającej we wspólnym pożyciu, a także małżonków zstępnych zbywcy nieruchomości poza kategorią „osoby najbliższej” (mającej w świetle Ustawy, np. prawo nabycia nieruchomości rolnej, nawet jeżeli nie jest rolnikiem indywidualnym), w sposób nieuzasadniony z perspektywy celów społeczno-gospodarczych Ustawy ogranicza prawo zbywcy nieruchomości rolnej, m.in. do przekazania jej własności podmiotom, z którymi łączy go bliska więź uczuciowa i życiowa. Jest także absolutnie nie do pogodzenia z konstytucyjnym obowiązkiem uwzględnienia dobra rodziny wynikającym z art. 71 ust. 1 Konstytucji.

e) Art. 7 pkt 4 Ustawy w zakresie art. 2a ust. 1 u.k.u.r. w zw. z art. 7 pkt 9 Ustawy

Wprowadzany Ustawą poprzez art. 2a ust. 1 u.k.u.r. wymóg, aby nabywcą ziemi rolnej był wyłącznie rolnik indywidualny (chyba że ustawa stanowi inaczej) jest zdaniem HFPC ograniczeniem prawa własności (prawa do zbycia nieruchomości rolnej), i jako takie powinno spełniać wymogi testu proporcjonalności, wyrażonego w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Należy przywołaną regulację Ustawy odczytywać razem z art. 7 pkt 9 Ustawy, który przewiduje definicję rolnika indywidualnego. W ocenie HFPC wątpliwe jest, czy w obecnym kształcie wymogi testu proporcjonalności są spełnione, z uwagi na przyjętą definicję rolnika indywidualnego oraz brak wystarczająco elastycznie uregulowanych wyjątków. Warto w tym miejscu przypomnieć, że projektodawcy Ustawy argumentowali, że: „Urzeczywistnieniu zasady wynikającej z art. 23 Konstytucji RP służyć ma zatem regulacja, zgodnie z którą nabywcą nieruchomości rolnej może być zasadniczo rolnik indywidualny (...) Regulacje te mają zatem służyć wyeliminowaniu niekontrolowanego, spekulacyjnego obrotu nieruchomościami rolnymi, zapewniając jednocześnie, że każdy, kto da rękojmię wykorzystania nabywanych nieruchomości zgodnie z ich przeznaczeniem, tj. w celu prowadzenia działalności rolniczej, będzie miał możliwość ich nabycia.”³¹.

Jeżeli chodzi o deklarowaną przez twórców Ustawy chęć uzyskania rękojmi, że nabywana nieruchomość wykorzystywana będzie zgodnie z jej przeznaczeniem, ciężko zgodzić się, że ograniczenie możliwości nabycia nieruchomości rolnej zasadniczo tylko do podmiotów spełniających wymogi określone art. 7 pkt 9 Ustawy jest ograniczeniem koniecznym. W szczególności, zwłaszcza w kontekście obowiązków i zakazów z art. 2b u.k.u.r., niekoniecznym jest wymóg, że aby zostać uznanym za rolnika indywidualnego, należy od co najmniej 5 lat być osobą zamieszkałą w gminie, na obszarze której jest położona jedna z nieruchomości rolnych wchodzących w skład gospodarstwa rolnego i prowadzącą przez ten okres osobiście to gospodarstwo. Ten wymóg sprawia, że za rolnika indywidualnego nie może zostać uznany, np. człowiek, który mieszkałby nie w takiej gminie, o której mowa w art. 7 pkt 9 Ustawy, tylko sąsiedniej. Ciężko również taki wymóg zamieszkania na terenie konkretnej gminy uzasadnić treścią art. 23 Konstytucji RP.

Ograniczenie możliwości nabywania nieruchomości rolnych przez rolników indywidualnych w rozumieniu nadawanym art. 7 pkt 9 Ustawy sprawi, że nieruchomości takiej nie będzie mogła nabyć także osoba posiadająca kwalifikacje rolnicze i doświadczenie z pracą w gospodarstwie rolnym, a niebędąca właścicielem, samoistnym posiadaczem lub dzierżawcą nieruchomości

³⁰ *Jaka rodzinę chroni Konstytucja RP*, dostępne pod adresem: http://wyborcza.pl/1,75968,16963266,Jaka_rodzine_chroni_Konstytucja_RP.html (data dostępu 3 kwietnia 2016 r.).

³¹ Uzasadnienie do Rządowego projektu ustawy o wstrzymaniu..., str. 30-31.

rolnej, o ile nie uzyska ona zgody Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych wyrażonej w formie decyzji administracyjnej – por. dodawany Ustawą art. 2a ust. 4 pkt 2. Zdaniem HFPC należałoby rozważyć, czy takie osoby nie powinny mieć możliwość nabycia nieruchomości rolnej na ogólnych zasadach bez konieczności uzyskania zgody Prezesa Agencji. Można by również sformułować przepis przewidujący decyzję związaną, a nie fakultatywną. Odpowiednim rozwiązaniem mogłoby ewentualnie być również wprowadzenie obowiązku notyfikacji Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych przez takie osoby i przyznanie Prezesowi bardzo wąsko zakreślonego prawa sprzeciwu. Naszym zdaniem Ustawodawca powinien możliwie szeroko zakreślić możliwość nabywania nieruchomości rolnych dla osób posiadających kwalifikacje rolnicze.

f) Art. 7 pkt 4 ustawy w zakresie art. 2a ust. 4 u.k.u.r.

Szereg wątpliwości w opinii HFPC budzi wprowadzany Ustawą ustęp 4 art. 2a u.k.u.r.. Regulacja ta wprowadza w sferę zbywania nieruchomości rolnej (czyli jednego z podstawowych aspektów korzystania z prawa własności – *ius disponendi*) element administracyjnoprawny w postaci konieczności uzyskania zgody (w formie decyzji administracyjnej) Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych. Zdaniem HFPC obecnie w opiniowanej Ustawie część przesłanek uzyskania takiej zgody ogranicza prawo własności w sposób nieproporcjonalny. Rada Legislacyjna w swojej opinii wskazywała, że obarczenie w wprowadzonym art. 2a ust. 4 pkt 1 lit. a zbywcy koniecznością wykazania, że nie było możliwości nabycia nieruchomości rolnej przez uprawnione do tego podmioty może okazać się obowiązkiem niemożliwym do wykonania³². Obowiązek niemożliwy lub praktycznie niemożliwy do realizacji nie może być środkiem koniecznym w rozumieniu art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Równie trafne są argumenty podnoszone przez Radę Legislacyjną w odniesieniu do zawartego w ust. 4 pkt 2 lit. c wymogu zobowiązania się przez osobę fizyczną zamierzającą utworzyć gospodarstwo rodzinne do zamieszkiwania w okresie 5 lat od nabycia nieruchomości na terenie gminy, na obszarze której położona jest jedna z nieruchomości rolnych, która wejdzie w skład tworzonego gospodarstwa rodzinnego. Rada Legislacyjna wskazuje na sprzeczność takiego wymogu zarówno z prawem Unii Europejskiej, jak również z Protokołem nr 4 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności³³.

g) Art. 7 pkt 4 Ustawy w zakresie w jakim dodaje do u.k.u.r. art. 2a ust. 3 pkt 1 lit. d

Art. 7 pkt 4 Ustawy przewiduje m.in. dodanie do u.k.u.r. art. 2a ust. 3 pkt 1 lit. d, który wprowadza jeden z wyjątków od ogólnej zasady, że nieruchomości rolną będą mogli nabywać wyłącznie rolnicy indywidualni. Wyjątkiem przewidzianym w tym przepisie mają być „osoby prawne działające na podstawie przepisów o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, o stosunku Państwa do innych kościołów i związków wyznaniowych oraz o gwarancjach wolności sumienia i wyznania.”

Choć HFPC nie wyklucza przyznawania kościołom i związkom wyznaniowym różnego rodzaju przywilejów, o ile jest to uzasadnione istotnymi wartościami konstytucyjnymi, to wyjątek przewidziany w omawianym przepisie budzi nasze zastrzeżenia. Nie jest bowiem jasne, w świetle *ratio legis* Ustawy, dlaczego akurat ta kategoria podmiotów miałaby być uprzywilejowana w kwestii prawa do nabywania nieruchomości rolnych.

³² Opinia Rady Legislacyjnej o projekcie ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw, str. 19.

³³ *Ibidem*, str. 14.

Po pierwsze, należy zwrócić uwagę, że tego rodzaju wyjątek stanowi daleko idący wyłom od, tak często podkreślanej w uzasadnieniu do projektu Ustawy, zasady zapobiegania spekulacji ziemią rolną. Jest przy tym zastanawiające, dlaczego projektodawca, który dostrzega możliwość obchodzenia przepisów antyspekulacyjnych poprzez np. kupowanie ziemi przez tzw. „słupów” czy też wykorzystywanie w tym celu spółek handlowych i proponuje wprowadzenie licznych szczegółowych regulacji mających na celu zapobieganie tym nadużyciom kosztem daleko idącej ingerencji w wolności ekonomiczne jednostek, ignoruje jednocześnie możliwość nadużywania instytucji kościoła lub związku wyznaniowego do osiągnięcia tych samych celów. Założenie kościoła lub związku wyznaniowego w oparciu o przepisy ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania (Dz. U. z 2005 r. Nr 231, poz. 1965 j.t. z późn. zm.; dalej: u.g.w.s.w.) jest bowiem relatywnie łatwe. Nie można zatem wykluczyć, że przepisy u.g.w.s.w. oraz Ustawy będą nadużywane po to, by za pomocą fikcyjnych związków wyznaniowych nabywać ziemię i np. oddawać ją w dzierżawę. W ocenie HFPC, ryzyko tego rodzaju nadużyć jest takie samo lub zbliżone, jak w przypadku niektórych innych podmiotów, których projektodawca nie zaliczył do kategorii uprawnionych do nabywania nieruchomości rolnych.

Po drugie, naszym zdaniem omawiany tu wyjątek nie znajduje uzasadnienia w świetle zasadniczych funkcji realizowanych przez kościoły i związki wyznaniowe. Zadania tego rodzaju podmiotów wylicza w sposób nieenumeratywny art. 19 ust. 2 u.g.w.s.w., zaliczając do nich m.in. określanie doktryny religijnej, dogmatów i zasad wiary oraz liturgii; organizowanie i publiczne sprawowanie kultu; udzielanie posług religijnych; organizowanie obrzędów i zgromadzeń religijnych; nauczanie religii i jej głoszenie. W katalogu tym nie znajdziemy za to np. prowadzenia działalności rolnej. Z powyższego wynika, że choć w świetle u.g.w.s.w. kościoły i związki wyznaniowe mają oczywiście prawo do nabywania własności ruchomości i nieruchomości, to trudno z jej przepisów wywieść jakiegokolwiek uzasadnienie dlaczego miałyby one być uprzywilejowane względem innych podmiotów akurat w kwestii własności nieruchomości rolnych.

W naszej ocenie nieprzekonujące są także argumenty mające uzasadniać wprowadzenie analizowanej tu regulacji podnoszone przez Ministra Rolnictwa oraz posłów popierających Ustawę. Z doniesień medialnych wynika, że podnoszone były w tym zakresie dwie kwestie: po pierwsze, chęć zadośćuczynienia odebraniu Kościołowi Katolickiemu wielu nieruchomości w okresie PRL oraz po drugie chęć umożliwienia osobom prywatnym przekazywania kościołom nieruchomości w formie darowizny.

Odnosząc się do pierwszego z argumentów, pragniemy wskazać, że w świetle omówionego powyżej pozbawienia właścicieli, którzy utracili nieruchomości w okresie PRL prawa pierwszeństwa oraz argumentacji przywołanej w uzasadnieniu projektu dla usprawiedliwienia likwidacji tego uprawnienia, niesprawiedliwe wydaje się wprowadzanie konstrukcji prawnych mających stanowić formę rekompensaty wyłącznie dla jednej kategorii podmiotów, wybranej arbitralnie przez ustawodawcę. Z tej perspektywy, wyjątek przewidziany w art. 2a ust. 3 pkt 1 lit. d u.k.u.r. jest zbyt „wąski”, gdyż nie obejmuje innych grup podmiotów poszkodowanych aktami wywłaszczeniowymi i nacjonalizacyjnymi okresu PRL. Wyjątek ten jest jednak równocześnie za „szeroki”, gdyż obejmuje nie tylko te kościoły i związki wyznaniowe, które rzeczywiście były poszkodowane w okresie PRL, ale i te, które poszkodowane absolutnie nie były, w tym i takie, które w tamtym okresie nawet nie istniały, a nawet te, które zostaną założone dopiero w przyszłości.

Odnosząc się do drugiego z argumentów, a więc chęci umożliwienia nieskrępowanego przekazywania kościołom i związkom wyznaniowym darowizn, pragniemy zwrócić uwagę, że

realizacja tego celu będzie w znaczący sposób osłabiona w świetle znowelizowanego art. 4 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 4 ust. 4 pkt 4 u.k.u.r. Zgodnie z tym przepisem, w przypadku darowania przez osobę fizyczną na rzecz kościoła lub związku wyznaniowego nieruchomości rolnej, Agencja będzie mogła złożyć oświadczenie o nabyciu tej nieruchomości za zapłatą równowartości pieniężnej. Wydaje się, że skoro ustawodawca zamierza umożliwić jednostkom przeniesienie na rzecz kościołów lub związków wyznaniowych nieruchomości rolnych w formie darowizny, to nie powinien jednocześnie przyznawać organowi państwowemu możliwości ingerowania w te darowizny poprzez możliwość nabycia ich przedmiotu. Ponadto, nie jest jasne, dlaczego jednostka ma mieć możliwość łatwego obdarowania nieruchomością rolną kościoła lub związku wyznaniowego, ale już nie np. różnego rodzaju osób prawnych zajmujących się działalnością charytatywną.

W ocenie HFPC art. 7 pkt 4 Ustawy w zakresie w jakim dodaje do u.k.u.r. art. 2a ust. 3 pkt 1 lit. d stanowi zatem przejaw arbitralnego uprzywilejowania jednej grupy podmiotów, które nie znajduje uzasadnienia w żadnych wartościach konstytucyjnie chronionych, a ponadto może godzić w deklarowane przez projektodawców *ratio legis* Ustawy.

h) Art. 7 pkt 4 Ustawy w zakresie art. 2b ust 1-3 u.k.u.r.

Zarówno wprowadzany w art. 2b ust. 1 u.k.u.r. wymóg, aby nabywca nieruchomości rolnej prowadził gospodarstwo rolne, w skład którego weszła nabyta nieruchomość rolna, przez okres co najmniej 10 lat od dnia jej nabycia (w przypadku osoby fizycznej wymóg prowadzenia gospodarstwa rolnego osobiście), jak i przewidziany w ust. 2 tego artykułu zakaz zbywania lub oddania w posiadanie innym podmiotom nabytej nieruchomości, stanowią ingerencję w prawo własności i jako takie powinny podlegać ocenie z perspektywy testu proporcjonalności wyrażonego w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Przyjęty obecnie w Ustawie dziesięcioletni okres obowiązków z art. 2b ust. 1 i ust. 2 u.k.u.r. jest niespójny z okresem wymienionym, np. w art. 2a ust. 4 pkt 2 lit c tej ustawy. Są to oczywiście odmienne sytuacje (druga dotyczy zobowiązania się przez osobę fizyczną zamierzającą utworzyć gospodarstwo rodzinne do zamieszkiwania w okresie 5 lat od nabycia nieruchomości na terenie konkretnej gminy), jednak trudno w opinii HFPC znaleźć argument przemawiający za tym, że krótszy okres nakazów i zakazów z art. 2b ust. 1 ust. 2 (trwający np. 5 lat), nie gwarantowałby w wystarczający sposób osiągnięcia celów ustawy. Tym samym, okres wyznaczony art. 2b ust. 1 wykracza poza ramy konieczności, a więc stanowi nieproporcjonalną ingerencję w prawo własności właściciela nieruchomości.

HFPC stoi również na stanowisku, że obowiązek wyrażony w art. 2b ust. 1 jest zbyt kategoryczny. W świetle tego obowiązku właściciel nieruchomości nie mógłby powierzyć prowadzenia gospodarstwa rolnego zaufanemu gospodarzowi z tej samej gminy na krótki okres (np. 6 miesięcy) i samemu udać się, np. na zagraniczną uczelnię w celu poprawienia swoich kwalifikacji rolniczych. W opinii Fundacji częściowym rozwiązaniem tego problemu byłoby rozszerzenie regulacji art. 2b ust. 3 (wyrażania zgody przez sąd) również na obowiązki z art. 2b ust. 1. Sąd powinien również mieć możliwość wyrażania zgody na zbycie lub oddanie w posiadanie innym podmiotom nieruchomości rolnej nie tylko, jeżeli konieczność jej dokonania wynika z przyczyn losowych, niezależnych od nabywcy, ale również w innych uzasadnionych z perspektywy społeczno-gospodarczej przypadkach. Zdaniem HFPC cele ustawy zasadniczo nie powinny stać na przeszkodzie temu, żeby, np. sprzedawać lub oddawać w dzierżawę nieruchomości rolne w stosunkach sąsiedzkich.

i) Art. 7 pkt 5 lit. b Ustawy

Art. 7 pkt 5 lit. b Ustawy wprowadza do u.k.u.r. przepisy odnoszące się do prawa Agencji do pierwokupu nieruchomości rolnej i wyjątków od niego.

Zgodnie z art. 3 ust. 1 u.k.u.r. w brzmieniu nadanym Ustawą, w przypadku sprzedaży nieruchomości rolnej, prawo pierwokupu przysługuje z mocy ustawy jej dzierżawcy, jeżeli umowa dzierżawy została zawarta w formie pisemnej i ma datę pewną oraz była wykonywana co najmniej przez 3 lata, licząc od tej daty, a nabywana nieruchomość rolna wchodzi w skład gospodarstwa rodzinnego dzierżawcy. Jeśli nie ma dzierżawcy uprawnionego do pierwokupu lub nie korzysta on ze swojego uprawnienia, to prawo pierwokupu przysługiwać będzie z mocy ustawy Agencji działającej na rzecz Skarbu Państwa. Prawo pierwokupu nie będzie jednak przysługiwać (ani Agencji, ani dzierżawcy), jeśli nabywcą nieruchomości rolnej jest jednostka samorządu terytorialnego, Skarb Państwa lub osoba bliska zbywcy, jak również gdy nabycie nieruchomości następuje za zgodą Agencji wyrażoną na podstawie art. 2a ust. 4 u.k.u.r. (zob. wyżej) albo na podstawie art. 29a ust. 3 pkt 1 lit. b u.g.n.r.s.p. albo gdy sprzedaż następuje między osobami prawnymi tego samego kościoła lub związku wyznaniowego.

Zdaniem HFPC instytucja pierwokupu Agencji sama w sobie nie budzi większych kontrowersji konstytucyjnych, istniała ona zresztą także w dotychczasowym stanie prawnym. W naszej ocenie, prawo pierwokupu nie powinno jednak być zbyt szerokie, gdyż mogłoby to prowadzić do nadmiernej koncentracji gruntów rolnych w rękach państwa, co byłoby niezgodne z wielokrotnie tu przywoływanym art. 20 Konstytucji. Z tej perspektywy problematyczne wydaje się znaczące rozszerzenie omawianej instytucji poprzez objęcie nią także nieruchomości rolnych o powierzchni poniżej dotychczasowego progu 5 ha, jak również, na co wielokrotnie zwracała uwagę w swojej opinii Rada Legislacyjna, brak kryteriów wykonywania prawa pierwokupu i nadanie mu charakteru absolutnie uznaniowego. Takich kryteriów nie było jednak także i w dotychczasowym stanie prawnym. Ponadto, w ocenie HFPC nie jest jasne, dlaczego Ustawa uchyla istniejące do tej pory wyjątki od prawa pierwokupu w przypadku sprzedaży nieruchomości rolnej stanowiącej wkład gruntowy członka spółdzielni produkcji rolnej na rzecz innego członka tej spółdzielni oraz na rzecz tej spółdzielni.

j) Art. 7 pkt 6 Ustawy

Art. 7 pkt 6 Ustawy wprowadza do u.k.u.r. art. 3a i 3b, które przyznają Agencji daleko idące uprawnienia względem spółek handlowych posiadających nieruchomości rolne, w sytuacji gdy dochodzi do zmiany w ich strukturze kapitałowej/osobowej. Rozwiązania te mają służyć stworzeniu efektywnych mechanizmów kontroli nad czynnościami prawnymi i zdarzeniami prawnymi, które mogą prowadzić do zmiany osoby właściciela nieruchomości rolnej.

W odniesieniu do spółek kapitałowych posiadających nieruchomości rolne art. 3a ust. 1 u.k.u.r. przyznaje Agencji prawo pierwokupu akcji i udziałów. Prawo to nie będzie przysługiwało w sytuacji zbycia akcji dopuszczonych do obrotu na giełdzie lub też zbycia akcji na rzecz osoby bliskiej. Przed podjęciem decyzji o skorzystaniu z prawa pierwokupu, Agencja będzie mogła przeglądać księgi i dokumenty spółki, a także żądać od niej informacji dotyczących obciążeń i zobowiązań nieujętych w księgach i dokumentach. Informacje uzyskane w ten sposób będą stanowiły tajemnicę przedsiębiorstwa.

W ocenie HFPC rozwiązanie takie daje Agencji zbyt daleko idące uprawnienia względem prywatnych podmiotów gospodarczych, ingerując zarówno w ich strukturę własnościową, jak i prawnie chronione tajemnice przedsiębiorstwa, co może naruszać art. 22 Konstytucji. Trudno jest bowiem znaleźć w Konstytucji przepisy, które mogłyby uzasadnić przyznanie Agencji prawa pierwokupu akcji w każdej spółce handlowej, która posiada nieruchomość rolną niezależnie od powierzchni tej nieruchomości, sposobu w jaki została nabyta czy przedmiotu działalności spółki. Warto bowiem zwrócić uwagę, że prawo pierwokupu połączone z prawem do przeglądania dokumentów spółki zostało ujęte w Ustawie tak szeroko, że obejmie nawet osoby prawne

nieprowadzące działalności rolniczej (np. banki), które nabyły niewielką nieruchomość rolną w toku postępowania egzekucyjnego, do czego są przecież uprawnione w świetle art. 2a ust. 3 pkt 4 u.k.u.r. W ten sposób instytucja mająca teoretycznie służyć kontroli nad tym, kto jest właścicielem nieruchomości rolnych przekształcić się może w instrument dający organowi państwowemu możliwość pozyskiwania poufnych informacji gospodarczych dotyczących prywatnych podmiotów biznesowych oraz wpływania na te podmioty w celach niezwiązanych z *ratio legis* Ustawy.

Naszym zdaniem niezasadne jest także ograniczenie wyłączenia prawa pierwokupu jedynie do przypadku zbycia na rzecz osoby bliskiej akcji w spółce akcyjnej, ale już nie udziału w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością, choć prawo pierwokupu ma przecież dotyczyć wszystkich spółek kapitałowych posiadających nieruchomości rolne.

Wprowadzany do u.k.u.r. art. 3b dotyczy z kolei uprawnień Agencji w razie zmiany wspólnika w spółce osobowej posiadającej nieruchomość rolną lub przystąpienia do niej

W przypadku zmiany wspólnika lub przystąpienia nowego wspólnika do spółki osobowej w rozumieniu ustawy z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1030, z późn. zm.), która jest właścicielem nieruchomości rolnej, Agencja działająca na rzecz Skarbu Państwa może złożyć oświadczenie o nabyciu tej nieruchomości za zapłatą równowartości pieniężnej odpowiadającej jej wartości rynkowej. Prawo nabycia nie będzie przysługiwało wówczas, gdy zamiast dotychczasowego wspólnika, wspólnikiem staje się osoba jemu bliska lub gdy nowym wspólnikiem staje się osoba bliska któregokolwiek ze wspólników.

Zdaniem HFPC instytucja ta, powodując przymusowe pozbawienie własności dotychczasowego właściciela za rekompensatą pieniężną, wywołuje skutki zbliżone do wywłaszczenia w rozumieniu art. 21 ust. 2 Konstytucji. Byłoby to jednak wywłaszczenie niezgodne z ww. przepisem ustawy zasadniczej, gdyż jego dopuszczalność nie została uzależniona od istnienia jakiegoś celu publicznego, do realizacji którego nieruchomość byłaby potrzebna. Nawet jeśli jednak analizowana konstrukcja nie zostanie zakwalifikowana jako wywłaszczenie (na temat wątpliwości co do stosowania konstytucyjnego pojęcia wywłaszczenia do prawa Agencji do nabycia nieruchomości zob. również wagi do art. 7 pkt 13 Ustawy), lecz jedynie jako ograniczenie prawa własności, to i tak istniałyby bardzo poważne wątpliwości co do jej konstytucyjności, z uwagi na bardzo szeroki zakres oraz blankietowość przesłanek, w oparciu o które Agencja będzie realizowała prawo nabycia.

W tym kontekście pragniemy przypomnieć, że w wyroku z 18 marca 2010 r. (sygn. K 8/08) Trybunał Konstytucyjny uznał za niezgodny z Konstytucją art. 29 ust. 5 u.g.n.r.s.p. przyznający Agencji tzw. „prawo odkupu”. Zgodnie z tym przepisem, w okresie 5 lat od sprzedania nieruchomości rolnej z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, Agencja mogła odkupić tę nieruchomość. Trybunał nie stwierdził jednoznacznie, czy tego rodzaju konstrukcja prawna stanowi wywłaszczenie w rozumieniu art. 21 ust. 2 Konstytucji (zob. także poniżej), niemniej uznał, że prowadzi ona do bardzo poważnej ingerencji w konstytucyjne prawo własności. Z uwagi na to, że u.g.n.r.s.p. w ogóle nie regulowała przesłanek wykonywania prawa odkupu i przyznawała Agencji blankietowe uprawnienia, Trybunał orzekł, że zakwestionowane unormowania naruszają zasady państwa prawnego, w szczególności poprawnej legislacji oraz zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa: „Zarówno cel, jak i powody tak dotkliwej ingerencji ustawodawca pozostawił wyłącznej gestii ANR i nie określił ich w ustawie. Trudno bowiem uznać za wystarczające z punktu widzenia standardu konstytucyjnego wyprowadzanie odpowiednich przesłanek z ogólnego brzmienia art. 1 u.k.u.r. (...) lub też z treści wewnętrznego zarządzenia Prezesa ANR (...) Ponadto Trybunał Konstytucyjny wskazuje, że brak

szczegółowych przesłanek wykonania prawa odkupu stwarza ponadto sytuację, w której nie ma możliwości podważenia wykonania prawa odkupu, jeżeli ANR wykonuje swoje uprawnienie poza celami ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, tj. kiedy Agencja wykonuje swoje uprawnienie w sposób nie mieszczący się nawet w ogólnych ustawowych celach ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego.” Trybunał wskazał także, że zamierzone cele ustawodawca mógł osiągnąć korzystając z mniej ingerującego w prawo własności prawa pierwokupu.

Wnioski zaprezentowane w cytowanym wyroku są, pomimo wielu różnic pomiędzy obiema instytucjami, aktualne na gruncie analizowanych przepisów Ustawy. Blankietowości uprawnień Agencji nie łagodzi wprowadzenie wspomnianych dwóch wyjątków od prawa nabycia. Wydaje się zresztą, że zasadne byłoby poszerzenie ich np. o wstąpienie do spółki osobowej rolnika indywidualnego. Jeśli bowiem w świetle art. 2a ust. 1 u.k.u.r. rolnik indywidualny jest co do zasady jedynym podmiotem, który może nabyć bez przeszkód nieruchomości rolną, to nieracjonalne jest przyznanie Agencji prawa nabycia nieruchomości rolnej posiadanej przez spółkę, w sytuacji, gdy przystępuje on do tej spółki, a tym samym umożliwia jej bardziej profesjonalne zarządzanie nieruchomością.

Podsumowując, zdaniem HFPC zarówno art. 3a, jak i art. 3b wprowadzane do u.k.u.r. zostały ujęte za szeroko, co może prowadzić do nieproporcjonalnej ingerencji w prawo własności i wolność działalności gospodarczej. Instytucje przewidziane w tych przepisach powinny bowiem służyć przede wszystkim zapobieganiu wykorzystywania konstrukcji spółki handlowej do obchodzenia przepisów antyspekulacyjnych, nie zaś do kontroli przez organy państwowe wszystkich podmiotów gospodarczych, które posiadają nieruchomości rolne choćby o nieznacznej powierzchni.

k) Art. 7 pkt 7 Ustawy

Zdaniem HFPC negatywnie należy odnieść się do faktu, że Art. 7 pkt 7 Ustawy wprowadza możliwość złożenia przez Agencję działającą na rzecz Skarbu Państwa oświadczenia o nabyciu tej nieruchomości za zapłatą równowartości pieniężnej odpowiadającej jej wartości rynkowej, nie określając przy tym przesłanek, którymi powinna kierować się Agencja w podejmowaniu decyzji o skorzystaniu z tej możliwości. Może to prowadzić do sytuacji, w której Agencja będzie składała takie oświadczenie o nabyciu nieruchomości rolnej również w sytuacjach, gdy w wyniku „normalnego” nabycia nieruchomości rolnej nie byłaby zagrożona realizacja celów ustawy (np. przy umowach dożywocia lub umowach zawartych w celu wykonania umowy z następcą w świetle ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników). Należy również podkreślić, że przy braku jasnych przesłanek korzystania z możliwości złożenia oświadczenia o nabyciu nieruchomości rolnej przez Agencję w świetle Art. 7 ust. 7 Ustawy, mechanizm ten może sprzyjać zjawiskom korupcyjnym (por. również wcześniejsze rozważania w niniejszej opinii dotyczące uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 8/08).

W tym miejscu opinii pragniemy również przypomnieć o braku konsekwencji twórców ustawy w zakresie uprzywilejowanego traktowania kościołów i związków wyznaniowych. Otóż Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi argumentował w kontekście zmian wprowadzanych Ustawą „Mowa tutaj np. o zakonach. Będzie można przekazać darowiznę. A zakony uprawiają ziemię, produkują żywność i jednocześnie zajmują się opieką nad ludźmi (...)”³⁴. Należy jednak wskazać, że Art. 7 pkt 7 Ustawy nie wyłącza możliwości złożenia przez Agencję oświadczenia o nabyciu nieruchomości rolnej w przypadku darowizny dokonywanej przez rolnika na rzecz zakonu, a

³⁴ *Jurgiel: Ziemię rolną będzie można przekazać zakonom*; dostępne pod adresem: http://www.sadyogrody.pl/prawo_i_dotacje/104/jurgiel_ziemie_rolna_będzie_mozna_przekazac_zakonom,5065.html (data dostępu: 3 kwietnia 2016 r.).

jedynie „jeżeli przeniesienie własności nieruchomości rolnej następuje między osobami prawnymi, o których mowa w art. 2a ust. 3 pkt 1 lit. d, tego samego kościoła lub związku wyznaniowego” (por. art. 7 pkt 7 lit. d Ustawy).

l) Art. 7 pkt 12 Ustawy w zakresie dodania art. 8a u.k.u.r.

Szereg wątpliwości zdaniem HFPC budzi system kontroli spełniania zobowiązania, o którym mowa w art. 2a ust. 4 pkt 2 lit. c, oraz warunków, o których mowa w art. 2b ust. 1 i 2. Zobowiązanie do poddania się czynności kontrolnej stanowi ingerencję w prawo własności. Czynności kontrolne, poprzez zakłócenie normalnego toku pracy, mogą stanowić również naruszenie wolności działalności gospodarczej (art. 22 Konstytucji RP). Wreszcie, z uwagi na specyfikę działalności gospodarczej prowadzonej w środowisku wiejskim, kontrola tego rodzaju stanowi ingerencję w prawo do prywatności i życia rodzinnego (art. 47 Konstytucji RP). Tym samym uregulowania dotyczące kontroli zlecanej przez Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych powinny więc spełniać wymogi testu proporcjonalności, a więc między innymi być możliwie najmniej inwazyjne dla kontrolowanego. Warto w tym kontekście wskazać, że regulacja wprowadzana art. 7 pkt 12 Ustawy nie przewiduje możliwości złożenia zażalenia na czynności kontrolne. Tego typu zażalenie przewidziane jest, m.in. w art. 105m ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. 2007 nr 50 poz. 331) i w przypadku jego uwzględnienia, dowody uzyskane w wyniku zaskarżonej czynności kontrolnej nie mogą być wykorzystane w prowadzonym postępowaniu. Zasadnym zdaniem HFPC byłoby również wprowadzenie do Ustawy rozwiązań analogicznych, jak wynikające z ustawy o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. 2004 nr 173 poz. 1807), np: ograniczenia czasu trwania kontroli (art. 80a); określenia sposobu prowadzenia czynności kontrolnych tak, aby były jak najmniej inwazyjne (art. 80b); ograniczenia czasu trwania kontroli w jednym roku kalendarzowym (art. 83) oraz zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli (art. 79). Zważywszy na cel podejmowania czynności kontrolnych, ciężko w opinii HFPC uznać, że muszą one odbywać się bez uprzedniego zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli.

Biorąc pod uwagę wcześniejsze rozważania dotyczące art. 2a ust. 4 pkt 2 lit. c u.k.u.r. zaprezentowane w tej opinii, HFPC stoi na stanowisku, że również prowadzenie jakichkolwiek czynności kontrolnych w zakresie spełniania takiego obowiązku jest rozwiązaniem niezgodnym z Konstytucją RP.

Należy ponadto stwierdzić, że brak dookreślenia przesłanek podejmowania czynności kontrolnych w art. 8a u.k.u.r. może spowodować nie tylko konieczność znacznego rozrostu Agencji Nieruchomości Rolnych, ale może również okazać się rozwiązaniem korupcyjnym.

m) Art. 7 pkt 13 Ustawy

Art. 7 pkt. 13 Ustawy wprowadza do u.k.u.r. przepisy regulujące konsekwencje nabycia lub zbycia nieruchomości rolnej w sposób niezgodny z postanowieniami Ustawy (lit. a) oraz niewywiązywania się przez nabywcę ze zobowiązań związanych z miejscem zamieszkania, osobistym prowadzeniem oraz niezbywaniem/nieoddawaniem w posiadanie przez okres, o którym mowa w Ustawie (lit. b).

Odnosnie do pierwszej kwestii, analizowany przepis stanowi, że „nabycie nieruchomości rolnej, udziału bądź części udziału we współwłasności nieruchomości rolnej, nabycie akcji i udziałów w spółce prawa handlowego będącej właścicielem nieruchomości rolnej dokonane niezgodnie z przepisami ustawy jest nieważne.” Zasadniczo sankcja nieważności wobec czynności prawnych dokonanych niezgodnie z prawem nie budzi poważniejszych zastrzeżeń, gdyż jest spójna z art. 58 ust. 1 Kodeksu cywilnego. Nieco zastanawiająca jest jednak dalsza część przepisu, zawarta w

znowelizowanym art. 9 ust. 1 pkt 2 u.k.u.r., stosownie do której, w szczególności nieważne jest „oddanie w posiadanie nieruchomości rolnej bez zgody sądu, o której mowa w art. 2b ust. 3 [u.k.u.r.]”. Jak wskazuje się w doktrynie „posiadanie jest stanem faktycznym przejawiającym się we władztwie nad rzeczą, jednak władztwie, które jest wyrazem woli posiadania”.³⁵ Jako stan faktyczny, posiadanie nie może być „nieważne”. Także nieważność czynności prawnej, w oparciu o którą doszło do przeniesienia posiadania nie wpływa na fakt istnienia posiadania, a co najwyżej na istnienie dobrej lub złej wiary po stronie posiadacza czy możliwość dochodzenia zwrotu określonej rzeczy przez poprzedniego posiadacza. Należy także pamiętać, że „w doktrynie dopuszcza się (...), aby nabycie posiadania nastąpiło poprzez porozumienie między zbywcą a nabywcą, które nie przyjmuje charakteru czynności prawnej (...)”.³⁶ W świetle powyższego, sankcja nieważności wobec „oddania w posiadanie nieruchomości rolnej” wydaje się błędna.

Jeszcze więcej zastrzeżeń budzi sankcja z tytułu niewywiązywania się z obowiązków związanych z miejscem zamieszkania, osobistym prowadzeniem oraz niezbywaniem/nieoddawaniem w posiadanie przez okres, o którym mowa w Ustawie. W takich przypadkach sąd, na wniosek Agencji, będzie orzekał o nabyciu własności tej nieruchomości przez Agencję działającą na rzecz Skarbu Państwa, za zapłatą równowartości pieniężnej. Sąd oddali wniosek Agencji wyłącznie wówczas, gdy przemawiają za tym ważne względy gospodarcze, społeczne lub losowe.

Przewidując przymusowe pozbawienie własności na rzecz Skarbu Państwa za odszkodowaniem, prawo nabycia nieruchomości rolnej przez Agencję zbliżone jest bowiem do instytucji wywłaszczenia, która jest dopuszczalna wyłącznie pod warunkiem zgodności z wymogami przewidzianymi w art. 21 ust. 2 Konstytucji. Wywłaszczenie musi więc być dokonane za słusznym odszkodowaniem oraz na cel publiczny.

O ile pierwszą z przesłanek można uznać w niniejszym przypadku za spełnioną, o tyle przesłanka celu publicznego w kontekście omawianej instytucji musi budzić kontrowersje. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego celami publicznymi są „cele ponadjednostkowe, zbiorowe, pozostające w pewnej opozycji do prywatnego interesu indywidualnego obywatela. ‘Celem publicznym’ zgodnie z art. 21 ust. 2 Konstytucji nie może być zatem indywidualny interes lub suma interesów indywidualnych wielu osób prywatnych”.³⁷ Celem publicznym jest dobro ogółu, czyli całego społeczeństwa lub społeczności regionalnej³⁸ – wzbogacenie tylko niektórych członków społeczności lokalnej kosztem wspólnoty stanowi raczej przykład naruszenia zasady sprawiedliwości społecznej, aniżeli realizacji dobra ogółu³⁹. Cel publiczny legitymizujący ingerencję w prawo własności musi istnieć realnie, a nie tylko formalnie. Faktyczne przeznaczenie wywłaszczonej nieruchomości na cele inne, niż wskazane formalnie w decyzji rodzi konstytucyjny obowiązek jej zwrotu na podstawie art. 21 ust. 2 Konstytucji.⁴⁰

Wątpliwe jest, czy analizowany przepis gwarantuje, że pozbawienie własności zawsze będzie dotyczyć wyłącznie tych nieruchomości, które są niezbędne na cele publiczne. Warto w tym zakresie odwołać się do rozważań A. Lichorowicza na tle konstytucyjności nieobowiązującego już art. 29 ust. 5 u.g.n.r.s.p. (zob. niżej), który regulował stosunkowo zbliżoną do wprowadzanej niniejszą Ustawą instytucję prawa odkupu nieruchomości rolnej przez Agencję: „ANR nie musi wykazywać ani udowadniać, że dana nieruchomość potrzebna jest na cele publiczne i że

³⁵ J. Gołaczyński [w:] E. Gniewek (red.), *System prawa prywatnego. Tom 4. Prawo rzeczowe*, Warszawa 2007, str. 4

³⁶ *Ibidem*, s. 32.

³⁷ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 13 grudnia 2012 r., sygn. P 12/11.

³⁸ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 9 grudnia 2008 r., sygn. K 61/07.

³⁹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 kwietnia 2000 r., sygn. K 8/98.

⁴⁰ Zob. m.in. P 12/11, cyt. wyżej.

przemawiają za tym choćby potrzeby strukturalne rolnictwa w danym regionie. W praktyce są to najczęściej partykularne, ekonomiczne interesy Agencji związane z realizacją jej funkcji powiernika i zarządcy gruntów Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa — to trochę za mało, by mówić interesie publicznym. Trudno zatem utrzymywać, że ANR wykonuje swe ustawowe prawo odkupu i pozbawia właściciela przysługujących mu praw z uwagi na cele publiczne. Mamy więc do czynienia z niezgodnością omawianej instytucji z art. 21 ust. 2 Konstytucji.”⁴¹ Choć przepis analizowany przez A. Lichorowicza różnił się od instytucji wprowadzanej w Ustawie przesłankami, które umożliwiały Agencji realizację prawa nabycia nieruchomości, to w ocenie HFPC główny zarzut pod adresem obu regulacji jest podobny – przyznanie Agencji prawa do nabycia nieruchomości, niezależnie od wykazania, że jest ona niezbędna do realizacji celu publicznego.

W sytuacji uznania, że analizowana instytucja stanowi wyłączenie w rozumieniu art. 21 ust. 2 ustawy zasadniczej, należałoby zatem uznać, że jest ona niezgodna z Konstytucją, gdyż dopuszcza przejęcie nieruchomości przez państwo w sytuacji, gdy nie jest ona niezbędna do realizacji celu publicznego. Nie sposób bowiem uznać, że cel publiczny, do realizacji którego dana nieruchomość rolna jest niezbędna pojawia się za każdym razem, gdy właściciel narusza, któryś z obowiązków przewidzianych w Ustawie.

W istocie, omawiany przepis dopuszcza pozbawienie własności jednostki nie po to, by wykorzystać ją do realizacji celu publicznego, lecz po to, by wymierzyć jej sankcję z tytułu naruszenia obowiązków związanych z nabyciem nieruchomości rolnej. W takim ujęciu, analizowana konstrukcja prawna byłaby bardziej zbliżona do instytucji przepadku, o której mowa w art. 46 Konstytucji, niemniej fakt przyznania właścicielowi prawa do rekompensaty pieniężnej z tytułu utraconej nieruchomości stoi na przeszkodzie jednoznaczemu zakwalifikowaniu jej jako przepadek.

W ocenie HFPC nawet jeśli jednak uprawnienie Agencji do nabycia nieruchomości rolnej nie zostanie zakwalifikowane jako wyłączenie lub naruszenie istoty prawa własności, lecz daleko idąca ingerencja w prawo własności, należałoby uznać, że przekracza ona dopuszczalne granice ograniczeń prawa własności w świetle art. 64 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Pozbawienie własności w trybie nabycia nieruchomości przez Agencję nie jest bowiem niezbędne do realizacji którejś z przesłanek wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Cele realizowane przez tę instytucję można byłoby bowiem osiągnąć za pomocą środków, które w mniejszym stopniu ingerują w prawo własności – np. sankcje pieniężne dla właścicieli, którzy łamią obowiązki wynikające z Ustawy. Raz jeszcze należy bowiem podkreślić, że przymusowe przejęcie własności przez Skarb Państwa powinno mieć charakter *ultima ratio*, skoro w świetle art. 20 Konstytucji, to własność prywatna, a nie państwowa ma stanowić fundament ustroju rolnego państwa. Ponadto, prawo nabycia nieruchomości rolnej przez Agencję ma charakter jedynie fakultatywny, co rodzi ryzyko, że będzie ono wykorzystywane w sposób arbitralny. Jest to ryzyko tym bardziej realne, że Ustawa nie wskazuje, choćby w zarysie, kiedy Agencja powinna z niego korzystać, a kiedy nie. Będzie to oznaczać, że osoby znajdujące się w porównywalnej sytuacji mogą być traktowane w sposób dalece odmienny. Wątpliwości budzi także proporcjonalność *sensu stricto* omawianej tu konstrukcji. W tym kontekście należy wziąć pod uwagę, że Ustawa nie zawiera żadnego stopniowania sankcji wymierzanych właścicielom, którzy nie wywiązują się z określonych w niej obowiązków. Nie ma więc możliwości wymierzenia łagodniejszej sankcji np. w sytuacji, gdy właściciel nie prowadzi gospodarstwa osobiście jedynie przez krótki czas lub gdy przeprowadził się do sąsiedniej gminy. Jedynie w pewnym stopniu przeciwwagę dla tej surowości może

⁴¹ A. Lichorowicz, *Kwestia zgodności z Konstytucją ustawowego prawa odkupu Agencji Nieruchomości Rolnych*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2008, nr 1, s. 45-46.

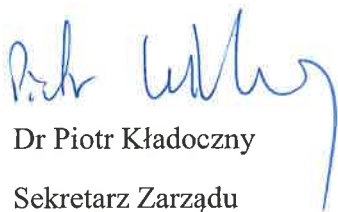
stanowić przepis uniemożliwiający sądowi zasądzenie własności na rzecz Agencji, gdy na przeszkodzie temu stoją ważne względy gospodarcze, społeczne lub losowe. Przesłanki te są bowiem mocno niedookreślone i trudno na ich podstawie ocenić, w jakich sytuacjach mogą znaleźć zastosowanie.

4. Konkluzje

Z uwagi na szeroki zakres zmian wprowadzanych ustawą o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw, opinia HFPC ogranicza się do wskazania wybranych kwestii, które w naszej opinii budzą poważne zastrzeżenia z perspektywy standardów ochrony praw człowieka i wolności jednostki. Żywimy nadzieję, że przedstawione przez nas uwagi przyczynią się do wypracowania przez Wysoką Izbę takich zmian legislacyjnych, które będą nie tylko harmonijnie realizowały cele Ustawodawcy, ale również spełniać standardy wyrażone w Konstytucji i innych aktach prawa międzynarodowego.

Niniejsza opinia została przygotowana przez mgr. Marcina Szweda (LL.M) oraz mgr. Michała Kocyńskiego, prawników Programu Spraw Precedensowych HFPC.

W imieniu Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka,



Dr Piotr Kładoczny

Sekretarz Zarządu

Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka



Danuta Przywara

Prezes Zarządu

Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka

